



## A INSTITUIÇÃO LEGAL E OS LIMITES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

*Girlane Orrico Costa*

Universidade Federal do Acre  
laneorrico@hotmail.com

**Resumo:** O presente artigo resulta de estudos realizados durante a pesquisa de mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade (2014) e também da coordenação de pesquisa de Iniciação Científica, junto a Universidade Federal do Acre, realizada em 2015, cujo fulcro de análise consiste nas formas de instituição e implementação das políticas de gestão escolar democrática. Neste texto, propõe-se uma discussão acerca da instituição legal do princípio de gestão democrática, chamando atenção para as lutas existentes em torno da legitimação e normatização desse princípio, configuradas nas disputas travadas entre grupos progressistas, com interesses sociais contra-hegemônicos, e grupos conservadores, em defesa dos interesses privados e dominantes, especialmente, sob as estratégias capitalistas observadas no contexto da reforma do Estado brasileiro, que resultou em entraves e desafios para a gestão democrática da escola pública e no distanciamento entre os rumos dados a esse princípio e as bandeiras de lutas levantadas pelos movimentos sociais contra-hegemônicos.

**Palavras-chave:** Escola pública. Gestão democrática. Reforma do Estado.

### Introdução

O período seguinte à ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985) foi marcado pela expressiva mobilização social em defesa da democratização da sociedade, a partir do rompimento com os processos autoritários impostos no período anterior. Os movimentos sociais contra-hegemônicos lutavam pela organização e garantia de direitos e do exercício da democracia pelo Estado. Princípios e práticas atreladas aos ideais democráticos, tais como liberdade, igualdade, descentralização de poder, participação e controle popular na gestão de bens públicos foram defendidos com verdadeiro afincamento por esses grupos. No bojo dessas aspirações, o modelo autoritário e centralizador de gestão escolar, mantido até então, passa a ser combatido, tendo em vista a sua divergência com o modelo de sociedade qual se pretendia construir. Minto (2010), lembra que,

Nesse processo, surgiram importantes entidades e instituições que viriam a ter um papel decisivo nas lutas pela educação, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES, atual ANDES-SN), a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), além do Partido dos Trabalhadores (PT) (p. 179).

Considerada como um importante espaço de formação dos sujeitos para a atuação social, a escola, em especial a pública, recebeu, no período em questão, uma atenção especial daqueles que lutavam por democracia. Impõe-se, nesse contexto, a necessidade de se repensar a forma pela qual essa instituição era gerida. Afinal, se o ideal perseguido era a construção de uma sociedade organizada e gestada democraticamente, a escola deveria contribuir para este fim e, para tanto, deveria, ela mesma, passar por transformações em sua organização e gestão.

A concepção de gestão escolar reivindicada pautava-se nos mesmos princípios e ideias democráticos que mobilizavam as lutas pela transformação social. Nesse sentido, as questões discutidas sobre o papel social da educação escolar “fizeram que se percebesse com maior clareza a dimensão política desse papel, de modo que os temas que envolvem a gestão/administração escolar e sua democratização passaram a fazer parte dessas discussões e embates”. (MINTO, 2010, p. 180)

Buscava-se construir um novo modelo de gestão escolar, no qual as decisões não estivessem mais centralizadas na figura do diretor, que assumiria, nessa conjuntura, novas responsabilidades, inclusive a de organizar e gerir mecanismos de participação na escola, espaços colegiados formados pelo coletivo, onde a escola seria planejada e controlada pelos diversos segmentos que compõem a instituição, alunos, professores, pais e funcionários, promovendo o exercício vivo da democracia, o controle social dos bens públicos adquiridos e dos serviços prestados pela instituição, além do afinamento desses serviços com os interesses e necessidades de seus usuários (PARO, 2006). Assim, esperava-se não mais a atuação de um diretor detentor do poder, mas de um profissional capaz de gerir junto aos diversos segmentos, rumo aos objetivos traçados coletivamente (LUCK, 2009).

Analisando os rumos da gestão escolar no período de pós-ditadura militar no Brasil, Minto (2010) irá concluir que, embora a transição para a democracia tenha sido, em certos aspectos, um engodo,

O clima gerado pela perspectiva do fim da Ditadura reacendeu os movimentos sociais e, com eles, inúmeras reivindicações sociais, inclusive quanto à condução democrática do Estado e de suas políticas. Isso se expressava especialmente pela reivindicação de maior controle público sobre o Estado e de mais atenção para com muitas das demandas sociais negligenciadas pela Ditadura. Dentre estas, merece destaque a luta pela gestão democrática da educação, tanto num sentido abrangente de gerenciamento da política educacional, como num sentido mais particular de gestão das unidades de ensino nos diversos níveis. Nesse contexto favorável, os debates sobre gestão da educação se aprofunda e fizeram ressurgir o tema da participação, o qual havia sido “esquecido” durante décadas, graças à influência das concepções tecnoburocráticas da educação e da gestão educacional que embasaram as políticas educacionais adotadas pelo Estado autoritário. (p. 179-180)

Assim, é possível afirmar que a concepção de gestão democrática da escola se desencadeou, principalmente, sob a perspectiva dos movimentos de redemocratização da sociedade, atuantes no período pós-ditatorial, quando ocorreu a releitura do passado à procura de definições e medidas para o presente em processo e para o futuro da democracia no país. Uma das iniciativas tomadas por esses grupos foi o exercício de pressão social sob os órgãos responsáveis pela elaboração das leis que regem a educação brasileira, com o objetivo de tornar a gestão democrática um princípio legal para todo o país.

### **A gestão democrática na legislação brasileira: um campo de disputas políticas**

Ao analisar o contexto de redemocratização do Estado brasileiro, Adrião e Camargo (2007) destacam que a luta por democracia travada pelos movimentos sociais nesse período fizeram-se presentes na esfera legislativa, sob a perspectiva de consolidação dos mecanismos democráticos por vias legais. Contudo, como também ressaltam os autores, “todo e qualquer processo legislativo apresenta-se, em essência, como espaço de disputa entre diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, e que a lei, como resultado daquele processo, expressa a síntese dos conflitos existentes” (ADRIÃO e CAMARGO, 2007, p. 64-65). Assim, embora se saiba que a conquista legal não garante a implementação do que estabelece a lei, os movimentos sociais progressistas mantiveram-se firmes na pressão às esferas legislativas para a legalização da gestão democrática da educação.

Tal iniciativa surtiu efeitos positivos, conquistando a legitimação do princípio de gestão democrática nas principais Leis que orientam a educação no Brasil. Contudo, da síntese das disputas políticas travadas entre os grupos progressistas e os grupos conservadores, resultaram em políticas que representaram conquistas parciais, dadas as divergências existentes entre o que estabeleciam as leis e os interesses dos movimentos contra-hegemônicos. A primeira conquista legal foi alcançada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, dada a incorporação dos principais ideais defendidos pela sociedade civil organizada naquele período, voltados para a defesa da democracia e da cidadania. Entre os ideais incorporados, inclui-se a democratização da gestão, prevista em seu artigo 206, que assegura os princípios basilares que devem nortear o ensino no país. No inciso VI desse artigo, registra-se, entre os princípios definidos, “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

Contudo, apesar da legitimação desse princípio representar um avanço em relação às constituições anteriores, que sequer mencionava a gestão democrática, a redação aprovada apresenta sérias limitações em relação à redação proposta pelos grupos progressistas, que era: “gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade”. Nota-se que o texto aprovado restringe o princípio da gestão democrática ao ensino público, excluindo a extensão desse princípio às escolas privadas. Percebe-se, também, que a expressão genérica “na forma da lei”, delega sua exequibilidade à legislação complementar, a LDB e demais expressões legais responsáveis pela normatização do referido princípio. Além disso, ressalta-se que a gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo da Constituição Federal de 1988 (ADRIÃO e CAMARGO, 2007).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96, ratifica o princípio de gestão democrática, como se percebe no Art. 3º, inciso VIII, reproduzindo a redação apresentada no inciso VI, do Art. 206, na Constituição Federal, que apresenta como princípio a “gestão democrática do ensino público na forma da lei”. Na perspectiva de Paro (2007, p. 74), a redação desse princípio demonstra “a que disparates nossos legisladores se prestam, quando, cedendo à ânsia do lucro representada no *lobbies* dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade”.

A atual LDB, diferente do que se esperava, não normatiza a gestão democrática do ensino público, ao invés disso, transfere aos sistemas de ensino tal responsabilidade, definindo apenas dois princípios a serem observados nestas normatizações, tal como se observa em seu Art. 14,

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolares e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Paro (2007) considera este artigo 14 muito pobre em sua amplitude, uma vez que apresenta apenas dois princípios, sendo o primeiro muito óbvio e o segundo, apenas uma reiteração do que já vinha acontecendo na maioria das escolas públicas do país. Além disso, o autor ressalta que, ao prever a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, o referido artigo sequer estabelece o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos. Na avaliação do autor,

Ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da “gestão democrática” do ensino básico, a LDB, além de furtar-se a avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixa também à iniciativa de estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha dos dirigentes escolares (PARO, 2007, p. 75).

Assim, a partir das definições legais estabelecidas no discutido artigo 14, estados e municípios passaram a elaborar os seus instrumentos de normatização para a instituição e funcionamento de mecanismos viabilizadores da democratização da gestão, construídos conforme as leis nacionais vigentes e as deliberações dos envolvidos na construção desses dispositivos legais, a exemplo de Leis de Conselhos Escolares e para a eleição de gestores. Esta, prevista, por vezes, nos Estatutos e Planos de Carreira do Magistério locais.

Estes documentos, de forma similar ao que ocorreu com os regimentos e projetos pedagógicos das escolas, passaram por uma revisão no que tange, também, as atribuições das



funções, a fim de adequá-las aos princípios democráticos e às determinações da LDB/1996 a respeito das incumbências atribuídas aos estabelecimentos de ensino, logicamente, também atribuídas aos seus gestores e os deveres atribuídos aos educadores, previsto pela Lei 9394/96 em seus artigos 12 e 13, respectivamente, conforme disposto a seguir, com grifos meus:

Art. 12 – Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

**I – elaborar e executar sua proposta;**

II – administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

III – assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

IV – velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

V – prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

**VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola.**

Art. 13 – Os docentes incumbir-se-ão de:

**I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;**

II – elaborar e cumprir o plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

III – zelar pela aprendizagem dos alunos;

IV – estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;

V – ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidas, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

**VI – Colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.**

Fica evidente a complexidade da atuação do gestor escolar, que além de administrar o pessoal, o material, o financeiro e o pedagógico, recebe as incumbências de elaborar a proposta pedagógica, junto aos professores, e criar processos de integração da sociedade com a escola. Tarefas inovadoras, posto que, anteriormente, nos modelos habituais de gestão da escola pública, imperava a hierarquia e a centralização do poder.

No ano de 2001, a gestão democrática da escola ganha legitimidade também no Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pela Lei nº 10.172/2001, com a vigência de dez anos. A construção deste plano é uma antiga reivindicação de diversos e relevantes movimentos sociais do país e já estava prevista na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 214, também posta no

artigo 9º da LDB de 1996, que, ao expor sobre a organização da educação nacional, define como incumbência da união a elaboração deste documento, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Contudo, embora a elaboração do Plano Nacional de Educação já estivesse prevista na Constituição Federal e na LDB, segundo Valente e Romano (2002), a sua aprovação não ocorreu por esforço do governo em cumprir as exigências legais, mais sim por intermédio de forte pressão social exercida pelo “Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública”, que apresentou à Câmara dos Deputados um Plano Nacional de Educação construído coletivamente pelos vários segmentos das escolas e da sociedade durante os dois primeiros Congressos Nacionais de Educação (CONEDS), ação que deu origem ao Projeto de Lei nº 4.155/98. Pressionado, o governo se viu obrigado a enviar também o seu plano, anexando-o ao Plano da sociedade, sob o nº 4.173/98. Dourado (2006) ressaltava que “os dois projetos de PNE (O PNE da sociedade brasileira e o PNE do MEC) traduziam os embates e as disputas no campo” (DOURADO, 2006, p. 29-30).

Assim, os interesses da sociedade civil organizada divergiam dos interesses defendidos pelo Parlamento Federal, de maioria conservadora e governista. O projeto enviado pelas entidades representava as exigências dos movimentos sociais contra-hegemônicos para a educação nacional, visando o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. No Plano aprovado em 2001, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, há uma limitação da abrangência desse propósito, expressando como objetivos e prioridades apenas os princípios da gestão democrática já estabelecidos no artigo 14 da LDB de 1996.

Como enfatiza Didonet (2000, p.23), “os dois documentos tinham substanciais diferenças em muitos aspectos, desde os formais, de estrutura do plano, até os de conteúdos”. Limitações e supressões também ocorrem com outras diretrizes do plano popular. Algumas delas sequer são mencionadas. Basta lembrar que o Plano da Sociedade contou com nove vetos presidenciais. Nota-se a distância entre o Projeto de Lei originário da base e o Plano aprovado pelo Congresso. Os fundamentos que norteavam as políticas educacionais defendidas pelo governo caminhavam em caminho oposto àqueles que norteavam a proposta de uma gestão democrática. Assim, segundo Valente e Romano (2002),

O PNE do governo insistia na permanência da atual política educacional e nos seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade (p. 99).

De fato, o que ocorre é uma travada disputa política entre os interesses dos movimentos contra-hegemônicos e os interesses alinhados à ordem dominante. Por um lado, apresenta-se o empenho de uma parcela da sociedade para construir uma escola pública de qualidade social, como direito de todos e dever do Estado. Por outro lado, nota-se a resistência do governo estatal em atender aos anseios da base, uma vez que estes contrariam os interesses da gerência capitalista.

Ao analisarem os embates políticos ocorridos durante a tramitação do Plano Nacional de Educação, desde a sua entrada no Congresso em 1998 até a sua aprovação em 2001, Valente e Romano consideram que,

As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo (2002, p.98).

Assim, a luta dos movimentos contra-hegemônicos pela democracia é marcada, nesse período, pelo confronto com os ditames do capital, que afastava cada vez mais a possibilidade de se ter um Estado de direito e buscava imprimir a política do Estado mínimo. Os anseios pela gestão democrática da educação e das instituições de ensino mobilizados pela sociedade conquista espaço nas principais políticas da educação nacional, embora, por vezes, de forma vaga na lei. Contudo, além das barreiras impostas à sua constituição legal, graças ao caráter conservador do governo, a efetiva implementação da gestão escolar democrática esbarra, na prática, em dificuldades estruturais decorrentes das mudanças socioeconômicas oriundas da nova lógica capitalista, sob os fundamentos do neoliberalismo, que exigiu uma reestruturação do Estado, de forma que este se adequasse aos seus pré-requisitos.



## **A reforma gerencial do Estado brasileiro e suas implicações nos rumos da gestão escolar democrática**

Nota-se, nos anos posteriores à ditadura civil-militar, sobretudo, nos anos de 1990, a introdução de políticas de cunho gerencial na educação, com destaque para o governo de Fernando Henrique Cardoso, responsável pela proposta de Reforma do Estado, sob o comando de Luís Carlos Bresser Pereira, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), criado, basicamente, para esse fim. O referido ministro assim explica o teor da Reforma,

Escolhido para o cargo de ministro, propus que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias pelo novo governo – reforma fiscal, reforma da previdência social e eliminação dos monopólios estatais. E afirmei que para podermos ter uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo em que vivemos, seria necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos de modo a aproximar os mercados de trabalho público e privado (PEREIRA, 1999, p. 21).

É possível verificar, claramente, um discurso alinhado aos interesses do capital, numa lógica que tende a transferir para as instituições e servidores públicos a responsabilidade pela “qualidade” e “eficiência” dos serviços prestados, enquanto o Estado se omite nesse processo. Seguindo esta lógica utilitária, Pereira (1999), apresenta o seu plano de Reforma de Estado, sob uma aparente linha de descentralização, que, na prática, tratava-se de um conjunto de transferências de responsabilidades, acompanhada pela defesa da necessidade de regulação do desempenho do serviço público por meio de processos de avaliação. Assim, segundo Silva (2009), descentralizar e avaliar tornam-se eixos estruturantes na educação.

Analistas dessas reformas e de seus reflexos na gestão da escola pública, tais como Castro (2008), Sá (2001), Martins (2002) e Fonseca (2001), sustentam que o modelo gerencial de administração considera a educação como um “serviço” não exclusivo do Estado. A participação da sociedade, posta como mecanismo gerencial na resolução de problemas locais, segundo eles, esvazia a dimensão política do processo de tomada de decisões. Concluem que, nesse contexto, ao se valorizar o envolvimento da comunidade na escola como técnica de gestão, o objetivo traçado

não é, efetivamente, o exercício da democracia, mas uma forma prática de reduzir custos com a educação e de transferir do Estado para a sociedade a responsabilidade pelo oferecimento de um ensino de qualidade. Nesse sentido, Castro afirma que,

A autonomia passa a ser entendida como consentimento, como forma de construir uma cultura de organização de empresas; a descentralização passa a ser mais uma desconcentração de responsabilidades e poder, congruente com a “ordem espontânea” do mercado, respeitadora da liberdade individual e da garantia da eficiência econômica; a participação é, essencialmente, uma técnica de gestão, um fator de coesão e de consensos. (CASTRO, 2008, p. 404)

Nota-se, portanto, a influência que as políticas econômicas neoliberais, apresentadas em sua forma gerencialista, têm exercido sobre a construção da política educacional, isto é, lançando sobre esta, finalidades distintas daquelas desenhadas pelos movimentos populares, o que é perceptível na própria política de democratização, construída no período de pós-ditadura militar. Na conjuntura atual, tem sido recorrente os discursos pretensamente democráticos e, até mesmo, a defesa dos processos de democratização. No entanto, em torno da democracia vem se concentrando noções e interesses divergentes daqueles defendidos anteriormente pelos movimentos sociais contra-hegemônicos.

Segundo Castro (2008), isto ocorre porque, muitas vezes, apropriando-se de termos reivindicados pela sociedade civil organizada, como autonomia, participação e descentralização, o Estado, em defesa dos interesses dominantes conservadores, tem imprimido uma política de continuísmo e de recuo dos seus deveres para com a sociedade, o que, na prática, implica em barreiras às transformações almejadas pela base. Ao avaliar a política educacional brasileira e seu princípio de gestão democrática, Paro alerta que é preciso “estar atento para as formas concretas que os determinantes sociais, políticos, econômicos, ideológicos etc. assumem na realidade escolar” (PARO, 2001, p. 33).

Nesse sentido, para analisar as concepções e práticas de gestão escolar construídas no período pós-ditatorial, faz-se necessária a compreensão do que de fato representou a “transição” da ditadura militar para a “Nova República”, no período chamado “redemocratização”, e como essa democracia vem se processando na atualidade, como os antigos e os novos princípios vêm repercutindo sobre as concepções e práticas de gestão escolar.

Tratando desse período de “transição” e do contexto atual do neoliberalismo, Minto (2010), afirma que “para o compreendermos adequadamente, precisamos apreender seus fundamentos históricos (econômicos, políticos, sociais, etc.), o que nos obriga a ultrapassar seus limites cronológicos e desvelar a gênese de um processo mais amplo e duradouro.” (p. 174).

É notória a forte influência dos interesses econômicos na elaboração das políticas de governo. Um olhar crítico do período histórico atual permite identificar algumas mudanças na estrutura do capitalismo e perceber que tais mudanças incitaram a reestruturação também do Estado, uma vez que os interesses do capital estão historicamente consoantes com este.

O Estado reestruturado, por sua vez, estabelece novas relações com a sociedade e passa a imprimir em suas políticas as novas diretrizes dos interesses dominantes, delineadas atualmente, pelo neoliberalismo, responsável pela transformação do Estado intervencionista num Estado que não mais regula o mercado e que se torna mínimo para o atendimento social, apoiando-se em filosofias empresariais preocupadas apenas em reduzir custos e favorecer o capital. No parecer de Maria Ciavatta (2003),

A retração do Estado e a privatização dos serviços, ao contrário do discurso oficial e publicitário, não trouxe benefícios à população. Ao contrário, privatizou e elitizou os serviços, transferiu o clientelismo populista para o clientelismo junto às organizações da sociedade civil, e introduziu o voluntariado como uma questão de “cidadania”. (...) São políticas pobres para os pobres (p. 100-1).

Tal concepção neoliberal é perceptível em toda a legislação educacional elaborada recentemente, inclusive na LDB, que apesar de sua aparente defesa da autonomia, expressa o empenho do Estado em reduzir os seus encargos e investimentos com a educação pública, buscando ora transferi-los para iniciativa privada, ora dividi-los com ela e as ONGs (Saviani, 2000, p. 200-1).

No governo Lula, sucessor de Fernando Henrique Cardoso, alimentou-se, segundo Oliveira (2009), a expectativa de que as políticas educacionais ganhassem novos rumos. Afinal o presidente Lula era um crítico das políticas do seu antecessor. No entanto, analisando os dois governos do presidente Lula e o governo em andamento da presidenta Dilma, Gentili e Oliveira (2013) apontam as características ambivalentes das políticas educacionais construídas nesses dez

anos, entre 2003 a 2012, sinalizando avanços e também continuidades em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso.

Entre os avanços, destaca-se a expansão da obrigatoriedade escolar, com a inclusão da educação infantil e do ensino médio na faixa obrigatória, justamente as etapas que mais foram penalizadas nas políticas neoliberais dos anos 90, quando apenas o ensino fundamental era obrigatório e o financiamento público cobria apenas essa etapa. Já o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério), criado em 2006, no governo Lula, oferece cobertura financeira a todas as etapas da Educação Básica. Outro avanço, fruto dessas mudanças, foi a conquista da implementação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), por meio da Lei 11.738/2008. E ainda, destaca-se a expansão do acesso ao ensino superior e a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), enquanto espaço de diálogo entre o Estado e a sociedade civil. (GENTILI e OLIVEIRA, 2013).

Todavia, no parecer de Oliveira (2009), embora se perceba algumas rupturas, as políticas educacionais no governo Lula apresentam expressivas permanências em relação às políticas anteriores, apresentando-se, por isso, como políticas ambivalentes. Nesse sentido, considera:

Ao mesmo tempo em que se assiste, na matéria educativa, à tentativa de resgate de direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal de 1988, adotam-se políticas que estabelecem nexo entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional (a referência do IDEB justificada nos padrões do desempenho educacional dos países da OCDE é um exemplo). A naturalização de políticas que vinculam as capacidades de escolha e ação individual à transformação institucional, traduzida na ideia do estabelecimento do compromisso de todos com a educação, como se os baixos níveis de desempenho fossem resultado da falta de compromisso e não de outras carências, atribui à educação certo voluntarismo que é contrário à noção de direito público assegurado. A vinculação dessas políticas à utilização de técnicas de fixação de objetivos e de medição de desempenho, tais como as metas traçadas para 2021/2022 (atingir média 6 no IDEB), permite descentralizar ações, comprometer os atores locais, mas permanecer administrando a distância (OLIVEIRA, 2009, p.208).

Logo, pode-se afirmar que o modelo de gestão adotado pelo governo Lula, mantido pelo governo Dilma, apesar de apresentar algumas rupturas, em muito se assemelha com as diretrizes

que fundamentaram a Reforma do Estado na década anterior. Sobre os perigos que tal modelo de gestão da educação representa, Oliveira discorre:

Cabe observar que tais iniciativas implicam em riscos políticos à medida que desarmam as formas de controle direto, o que pode resultar, em última instância, que a delegação de poder por parte do Estado a outros atores envolvidos no processo de implementação dessas políticas pode gerar um vazio que vai sendo paulatinamente preenchido por interesses particulares. Tal processo pode resultar em que a ação pública seja cada vez menos estatal e, por isso mesmo, menos pública. Esse é um risco de esvaziamento de poder e de referência que tal modelo de gestão de políticas públicas pode ensejar (OLIVEIRA, 2009, p.208).

Não obstante, a constante chamada da sociedade para se comprometer com a educação e a adoção das mais variadas técnicas de controle e avaliação revelam a manutenção do modelo gerencial de gestão da educação, próprio da política neoliberal, que vem distorcendo o sentido da descentralização e da autonomia, adotando meios que, na escola, mais afastam que aproximam a construção de uma gestão democrática.

Assim, nota-se a importância de se estabelecer a devida análise da articulação entre a economia, o Estado, a sociedade e as políticas públicas. Ao refletir sobre as políticas educacionais atuais, Minto (2010) chega à seguinte conclusão:

A política educacional dos governos brasileiros no período mais recente, portanto, nos oferece evidentes exemplos de como acontece essa interpenetração entre os interesses econômicos, organizados politicamente e legitimados ideologicamente, com as mudanças estabelecidas no âmbito da legislação educacional. (...). Assim, a compreensão dos fundamentos objetivos desses interesses é necessária para se entender como se processam as mudanças no terreno educacional. A decisão de privatizar a educação no Brasil não é uma decisão meramente política, tomada por dirigentes insensatos. Ao contrário, é resultado de um processo histórico de caráter estrutural, que visa responder às necessidades do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo. (p. 198-9)

Assim, as políticas públicas atuais expressam interesses em disputa. Interesses hegemônicos e contra-hegemônicos entram em conflitos. Nesse confronto de forças, há, sem dúvida uma hegemonia dos interesses econômico-políticos, que exigem do Estado a implementação de uma política de redução de custos e de mercantilização da educação. Por outro



lado, também é expressiva a atuação dos movimentos contra-hegemônicos na luta por uma educação democrática como um bem público e Estatal.

### **Considerações finais**

O fim da ditadura civil-militar no Brasil trouxe expectativas positivas aos movimentos sociais defensores da democratização, que se engajaram em intensas lutas em defesa da construção de um Estado de direito, de natureza democrática, resguardada em garantias legais. Fruto dessas lutas, algumas conquistas foram alcançadas, entre essas a garantia do princípio da gestão democrática da escola pública. Contudo, as limitações impostas pelas investidas dos grupos conservadores, também atuantes durante a elaboração das leis que instituíram a gestão democrática, implicaram no cerceamento das conquistas almejadas pelos movimentos contra-hegemônicos, resultando, assim, em conquistas parciais.

A reforma do Estado brasileiro, acentuada na década de 1990, apresenta uma lógica gerencial, de cunho neoliberal, que exerceu forte influência sobre os rumos das políticas educacionais elaboradas nas últimas décadas, entre estas as políticas de democratização da gestão escolar. As estratégias presentes na reforma do Estado fundamentam-se na teoria do Estado mínimo, assim como em teorias empresariais que atendem ao objetivo de reduzir os custos do Estado com as políticas sociais, inclusive a educação. Sob essa lógica, termos relacionados às bandeiras de lutas dos movimentos sociais contra-hegemônicos são apropriados, distorcidos e colocados a serviço dos interesses dominantes, o que, na prática, vem se consolidando como barreiras à gestão democrática da escola pública.

Assim, diante desse contexto, de limitação legal do alcance da gestão democrática da educação e da penetração da lógica neoliberal nas políticas e práticas de gestão da escola pública, impõe-se aos trabalhadores da educação um grande desafio. Desafio que passa pelo posicionamento crítico frente a essa realidade e pela união de esforços em prol das necessárias revisões legais e da construção de políticas e práticas educacionais que rompam com lógica do mercado e adotem o princípio da educação como um direito fundamental e a gestão da escola

pública sob uma perspectiva efetivamente democrática, tal qual buscavam os movimentos progressistas. A reversão da realidade atual, a cada dia, torna-se mais necessária.

## Referências

ADRIÃO, T. e CAMARGO, R. B.. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. IN: OLIVEIRA, R. P. de. e ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. 3ª ed.. São Paulo: Xamã, 2007.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Lei n.º 10.127, de 09/01/2001. Brasília: MEC, 2001.

\_\_\_\_\_. *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: MEC, 1996.

CASTRO, Alda M. D. Araújo. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre: ANPAE, v. 24, n. 3, p. 389-406, set./dez. 2008.

CIAVATTA, M.. A construção da democracia pós-ditadura militar – Políticas e planos educacionais no Brasil. In: FÁVERO, O. e SEMERARO, G. (Orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. RJ: Vozes, 2002.

DIDONET, V. Apresentação. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Plano, 2000.

DOURADO, L. F.. Plano Nacional de Educação: Avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. IN: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro, 2006.

FONSECA, M. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: VEIGA, Ilma P. Alencastro; FONSECA, Marília (Org.). *As dimensões do projeto político-pedagógico: novos desafios para a escola*. Campinas: Papirus, 2001.

GENTILI, P. e OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. IN: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. SP: Boitempo; RJ: FLACSO-Brasil, 2013.

LUCK, H.. Concepções e processos democráticos de gestão educacional. 4 ed.. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. (Série Caderno de Gestão, v. II)

MARTINS, A. M.. *Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas*. SP: Cortez, 2002.

MINTO, L. W.. A administração escolar no contexto da Nova República e do neoliberalismo . In: ANDREOTTI, A. L. e outros (Orgs.). *História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas, SP: Alínea, 2010.

PARO, V. H.. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. *Gestão democrática da escola pública*. 3. Ed.. São Paulo: Ática, 2006.

PARO, V.. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. IN: OLIVEIRA, R. P. de. e ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. 3ª ed.. São Paulo: Xamã, 2007.

PEREIRA, L. C. Bresser (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RBPAE* – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

SÁ, Virgínio. Os territórios da intervenção da comunidade, da família e da escola. In: VEIGA, Ilma P. Alencastro; FONSECA, Marília (Org.). *As dimensões do projeto político-pedagógico: novos desafios pra a escola para a escola*. Campinas: Papirus, 2001.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectiva*. 6. Ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cad. CEDES*, Campinas, v. 29, n. 78, Ago/2009.

VALENTE, I. e ROMANO, R. *PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?* In: *Educação e Sociedade*, Campinas, SP: Cedes, v.23, n. 80, p. 96-107, setembro 2002.

